

თამარ ქოჩორაძე

საქართველოს მთავრობის ახალი სამშვიდობო გეგმა ევროკავშირის არალიარებისა და ჩართულობის პოლიტიკის პირისპირ

აბსტრაქტი

ცოტა ხნის წინ საქართველოს მთავრობამ წარადგინა ახალი სამშვიდობო ინიციატივა „ნაბიჯი უკეთესი მომავლისკენ“, რომელიც ეხება ახალ სავაჭრო, საგანმანათლებლო და სერვისებთან დაკავშირებულ შესაძლებლობებს საქართველოს რეგიონების აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის მოსახლეობისათვის. ამ ნაშრომის მიზანია სამშვიდობო გეგმის ევროკავშირის არალიარებისა და ჩართულობის პოლიტიკის მთავარი მიმართულებების პირისპირ განხილვა, იმისთვის, რომ დადგინდეს ეს ორი რამდენად ახლოს ან შორს დგას ერთმანეთისგან. ვიდავებ, რომ ამ ახალი ნაბიჯით საქართველოს და ევროკავშირის პოლიტიკა ერთმანეთთან მჭიდრო თანხვედრაში მოვიდა და სამშვიდობო ინიციატივამ რეალურად მოახდინა ევროკავშირის ამ დრომდე თეორიული მიდგომების მატერიალიზება. ნაშრომი აანალიზებს, რატომ უნდა გამოიყენოს ევროკავშირმა საქართველოს მთავრობის ახალი სამშვიდობო ინიციატივა, როგორც გზამკვლევი საქართველოს რეგიონებთან აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონთან/სამხრეთ ოსეთთან საკუთარი ჩართულობისთვის.

საკვანძო სიტყვები: მშვიდობა, კონფლიქტი, აფხაზეთი, სამხრეთ ოსეთი, ევროკავშირი.

შესავალი

ერთის მხრივ, ოკუპირებულ ტერიტორიებთან საქართველოს მთავრობის ჩართულობისა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირის არალიარებისა და საქართველოს რეგიონებთან აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონთან/სამხრეთ ოსეთთან ჩართულობის პოლიტიკა, ფაქტიურად ერთდროულად სხვადასხვა წარმოშობის მიუხედავად¹, აგრძელებენ პარალელურ რეჟიმში მოქმედებას, აქტორები გრძნობენ რა თავს გაცილებით უფრო კომფორტულად, როდესაც ხდება მათი განსხვავებული ბუნების ხაზგასმა და გახსენება. მართალია, ევროკავშირ-საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებამ პირველად ახსენა მხარეების „ურთიერთხელშემწყობი არალიარებისა და ჩართულობის პოლიტიკა“², მის განსახორციელებლად შექმნილმა ასოცირების დღის წესრიგმა რეალურად აქცენტი გააკეთა აღნიშნული ორი პოლიტიკის ავტონომიურ რეჟიმში მოქმედების საჭიროებასა და ინტერესზე, თუმცა დათანხმდა ამ ორს შორის თანამშრომლობას³. შერიგებისა და ჩართულობის პოლიტიკის ფარგლებში, 2018 წლის 4 აპრილს

¹ საქართველოს მთავრობამ N107 დადგენილებით მიიღო „სახელმწიფო სტრატეგია ოკუპირებული ტერიტორიების მიმართ: ჩართულობა თანამშრომლობის გზით“ 2010 წლის 27 იანვარს; ევროკავშირის პოლიტიკის და უსაფრთხოების კომიტეტმა მხარი დაუჭირა „ევროკავშირის არალიარების და ჩართულობის პოლიტიკას აფხაზეთთან და სამხრეთ ოსეთთან“ 2009 წლის დეკემბერში.

² ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, ევროკავშირის და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის, მუხლი 9.2, Official Journal of the European Union, 261/4, 30.8.2014

³ კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარება – მოკლევადიანი პრიორიტეტები, ევროკავშირისა და საქართველოს შორის ასოცირების 2017-2020 წლების დღის წესრიგი, European Commission, Brussels, 20.11.2017; კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარება, ევროკავშირისა და საქართველოს შორის ასოცირების 2014-2016 წლების დღის წესრიგი, European Commission, Brussels, 22.07.2013

საქართველოს მთავრობა გამოვიდა ახალი სამშვიდობო ინიციატივით სახელწოდებით „ნაბიჯი უკეთესი მომავლისკენ“⁴ (შემდგომში სამშვიდობო ინიციატივა), რითაც წარადგინა ახლებური მიდგომა და ხედვები შერიგების, ჩართულობის და კონფლიქტის ტრანსფორმაციის მიმართულებით. აღნიშნულის მიღწევა მოაზრებულია გამყოფი ხაზების გასწვრივ ვაჭრობის ნახალისების, საქართველოს რეგიონების აფხაზეთის და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის მოსახლეობისათვის განათლების შესაძლებლობების გაზრდისა და მათთვის სახელმწიფოს შიგნით სხვადასხვა სერვისების შეთავაზებისთვის ახალი მექანიზმების და საშუალებების გამოყენებით⁵.

სამშვიდობო ინიციატივა განსაზღვრავს მოქმედებისა და ჩართულობის ახალ ჩარჩოს ყველა დაინტერესებული აქტორისთვის - საქართველოს მთავრობის, საერთაშორისო და სამოქალაქო საზოგადოების, ასევე გამყოფი ხაზის ორივე მხარეს მცხოვრები ადგილობრივი მოსახლეობისთვის. ამ მხრივ უნიკალური არის სწორედ ის, რომ ადრე მიღებული ჩართულობის სტრატეგიით გათვალისწინებული ჰუმანიტარული განზომილებების მიღმა, ჩნდება ვაჭრობისა და ეკონომიკური ურთიერთობების საკმაოდ სენსიტიურ და წინააღმდეგობრივ სფეროში მოქმედების შესაძლებლობები, ამასთან, ყველა სათანადო მხარეს შორის პირდაპირი დიალოგისა და თანამშრომლობისთვის მზადყოფნის კიდევ ერთხელ დაფიქსირებით. დეპოლიტიზირებული მიდგომებისა და სტატუს-ნეიტრალური ინსტრუმენტების გამოყენების პრინციპების მკაცრად დაცვის მიუხედავად⁶, აღნიშნული გარდაუვლად გულისხმობს დე-ფაქტო ხელისუფლების წარმომადგენლებთან კომუნიკაციის და კონტაქტის დამატებითი არსების გაჩენას და როგორც შიდა, ისე საერთაშორისო ჩართულობის სფეროს გაფართოებას.

საერთაშორისო საზოგადოებისთვის დიდი ხანია ცნობილია ევროკავშირის არალიარებისა და ჩართულობის სტრატეგიის მთავარი მიმართულებები, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მთავრობას არასდროს მიუღია მის განხორციელებასთან დაკავშირებული რაიმე პოლიტიკის დოკუმენტი ან კონკრეტული ჩარჩო⁷ და პოლიტიკა მეტწილად რჩება თეორიის დონეზე⁸. ევროკავშირის მოქმედების მთავარ მიმართულებას შეადგენს საქართველოს სუვერენიტეტის და ტერიტორიული მთლიანობის ურყევი მხარდაჭერა და მისი რეგიონების აფხაზეთის და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის არალიარება ფართო პოლიტიკური და ფინანსური ჩართულობის, საერთაშორისო ორგანიზაციების მეშვეობით სხვადასხვა სფეროში უნარ-ჩვევების განვითარებისთვის დახმარების მიწოდების, ასევე ადგილობრივ ხელისუფლებასთან ყველა დონეზე არაფორმალური ურთიერთობების შენარჩუნებისა და განვითარების ფონზე.

საქართველოს რეგიონებში აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში/სამხრეთ ოსეთში საზოგადოებებთან ჩართულობის საჭიროება წარმოადგენს ევროკავშირის და საქართველოს პოლიტიკის საერთო მიზანს და ხედვას, თუმცა ჩართულობის კონკრეტული საშუალებების, მექანიზმების და ზღვარის თვალსაზრისით აღნიშნული ორი პოლიტიკა ყოველთვის ცალ-ცალკე არსებობდა. იმგვარ სფეროებთან შეხებისას, რასაც ჩვეულებრივ თან სდევს, ან რამაც შესაძლოა გამოიწვიოს ე.წ. სახელმწიფოს მშენებლობის აღქმა, მიდგომა ყოველთვის უფრო ფრთხილი და წინდახედული იყო.

აღნიშნული ნაშრომი მიზნად ისახავს საქართველოს მთავრობის ახალი სამშვიდობო ინიციატივის განხილვას ევროკავშირის არალიარებისა და ჩართულობის პოლიტიკის პრიზმაში, იმისთვის, რომ დადგინდეს საქართველოს მთავრობის მიერ გადადგმული ნაბიჯების შედეგად რამდენად დაახლოვდა ან დაშორდა ერთმანეთს ჩართულობის ორი პოლიტიკა, ასევე გაირკვეს მათ შორის ურთიერთქმედება.

სტატუსის საკითხის გვერდზე გადაღება

საქართველოს მთავრობის სამშვიდობო ინიციატივა ეფუძნება იმ პრინციპს, რომ მოკლე და საშუალო ვადაში კონფლიქტთან დაკავშირებული საკითხების გადაჭრა რთული იქნება, თუ მათ განვიხილავთ საქართველოს სუვერენიტეტის და ტერიტორიული მთლიანობის მკაცრი გადმოსახედიდან. შეურიგებუ-

⁴ ხელმისაწვდომია აქ: <http://smr.gov.ge/FileList.aspx?ID=97>

⁵ იგივე

⁶ იგივე

⁷ Tamar Kochoradze, The Challenges of the EU's Policy of Non-recognition and Engagement, Georgian Journal for European Studies, Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, No. 1, 2015.

⁸ Sebastian Relitz, De facto states in the European Neighborhood: Between Russian domination and European (dis)engagement. The case of Abkhazia, EURINT 2016, ISSN 2393-2384.

ლი პოზიციების და კონფლიქტის გრძელვადიანი მშვიდობიანი მოგვარებისთვის სჭირო არახელსაყრელი პოლიტიკური გარემოს პირობებში, არსებობს მიდგომა, რომ ადგილობრივი მოსახლეობა არ უნდა იყოს ამ ვითარების მძევალი⁹ და ისინი არ უნდა მივატოვოთ ყოველდღიურ ტანჯვაში. პირიქით, საჭიროა დეპოლიტიზირებული მიდგომების და სტატუს-ნეიტრალური ინსტრუმენტების შემუშავება იმისთვის, რომ საქართველოს სხვა მოქალაქეების მსგავსად, მათთვის ხელმისაწვდომი იყოს იგივე სერვისები და შესაძლებლობები. სამშვიდობო ინიციატივის შესაბამის აზრებში ვკითხულობთ:

„მთელი რიგი საკითხების გადაჭრა შესაძლებელია პოლიტიკების გარეშე, ჰუმანიტარული პრინციპების გათვალისწინებით და ზოგიერთ შემთხვევაში – დეპოლიტიზირებული/სტატუს-ნეიტრალური ინსტრუმენტებისა და ფორმატების გამოყენებით. ამასთან, ჰუმანიტარული და შერიგების ამოცანების გათვალისწინებით სტატუს-ნეიტრალური ინსტრუმენტების გამოყენება არ ნიშნავს „სტატუს-ინდიფერენტულობას“ ან სტატუსის საკითხის გადახედვას, არამედ კონკრეტული ჰუმანიტარული ამოცანის შესრულებისას, საკითხების დეპოლიტიზაციას სტატუსის თემასთან შეხების გარეშე. ეს მიდგომა გაზიარებულ უნდა იქნეს ყველა ჩართული აქტორის მიერ.“

ამგვარად, ხდება სტატუსის საკითხის გვერდზე გადადება კონკრეტული ამოცანების მისაღწევად, როგორც არის, მაგალითად, გამყოფი ხაზების გასწვრივ ვაჭრობის შესაძლებლობები ან აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის საგანმანათლებლო დაწესებულებებში მიღებული უმაღლესი განათლების აღიარება, ან თუნდაც ადგილობრივი მოსახლეობის მფლობელობაში არსებული უკანონო დოკუმენტების საფუძველზე ზოგიერთი სამოქალაქო აქტის გაცემა. თუმცა, აღნიშნული მიზნებისთვის ინიციატივით გათვალისწინებული სპეციფიური ინსტრუმენტები ისეა შექმნილი, რომ ზიანი არ მიადგეს ქვეყნის სუვერენიტეტს და ტერიტორიული მთლიანობას და საფრთხე არ შეექმნას საერთაშორისო საზოგადოების არაღიარების პოლიტიკას, კერძოდ:

სამშვიდობო ინიციატივა ითვალისწინებს საქართველოს რეგიონებში აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში/სამხრეთ ოსეთში ლეგიტიმურად მცხოვრები და საქართველოს ან სხვა კანონიერი მოქალაქეობის არმქონე პირის იდენტიფიცირებას და რეგისტრაციას პირადი ნომრით. ამ მექანიზმით შესაძლებელია პირის ქვეყნის შიდა სისტემაში იდენტიფიცირება რაიმე ფორმალური იურიდიული სტატუსის გარეშე და მისთვის ყველა საჭირო სოციალურ-ეკონომიკური უფლებების მიცემა, რაც მარტივად ხელმისაწვდომია საქართველოს ან/და უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისთვის. ამგვარი მიდგომა საშუალებას აძლევს აფხაზეთის და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის მოსახლეს დააფუძნოს კომპანია, ჩაერთოს ეკონომიკურ ტრანზაქციებში, შევიდეს უნივერსიტეტში, ა.შ., ანუ სარგებელი მიიღოს თუნდაც „უცხო ქვეყნის“ სოციალურ-ეკონომიკური სისტემისგან ისე, რომ არ მოხდეს მისი აღნიშნულ სისტემასთან პოლიტიკური მიკუთვნება მოქალაქეობის ან სხვა რაიმე ფორმალური ბმით. უფრო მეტიც, რეგისტრაციის მიზნებისთვის გამოიყენოს ხელთ არსებული დოკუმენტები - ე.წ. აფხაზური/ოსური პასპორტები და შედეგად, სახის შენარჩუნებისთვის იქონიოს ძლიერი არგუმენტი ადგილობრივი ხელისუფლების ან შესაძლო თავდასხმის წინააღმდეგ. საქართველოსთვის, საკუთარ რეგიონებში ლეგიტიმურად მცხოვრები პირის შიდა სისტემაში რეგისტრაცია ვერ იქნება სუვერენიტეტისთვის საფრთხის შემქმნელი, რადგან პოლიტიკური თვალსაზრისით ამგვარი პირები, ხელთ არსებული დოკუმენტების მიუხედავად, საქართველოს მოქალაქეებად ითვლებიან. აღნიშნული დოკუმენტები გამოიყენება მხოლოდ ლეგიტიმურად ცხოვრების ფაქტის დასადასტურებლად, მათი აღიარების ან კანონიერების განხილვის საჭიროების გარეშე. ამგვარად, აღიარების სამართლებრივ საფრთხეებს ადგილი არ აქვთ.

იგივე მიდგომა გამოიყენება აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის მცხოვრებთათვის ლეგალური დოკუმენტის მიცემისას დანარჩენ ქვეყანაში ან საზღვარგარეთ სწავლის გასაგრძელებლად. აღნიშნულ ერთეულებში საგანმანათლებლო დაწესებულებების უუნარობა გაცვენ საერთაშორისოდ აღიარებული საგანმანათლებლო დოკუმენტები, ადგილობრივ ახალგაზრდობას შეზღუდულ სივრცეს უტოვებს შემდგომი სწავლისა და ხარისხიანი განათლების მისაღებად. ვინაიდან საქართველოს შესაბამისი სამთავრობო სტრუქტურებისადმი მიმართვა ადგილობრივ გარემოში სადაო და პრობლემატურია, სამშვიდობო ინიციატივამ შესაძლებელი გახადა განცხადების შეტანა და საერთაშორისოდ აღიარებული საგანმანათლებლო დოკუმენტის მიღება საერთაშორისო ორგანიზაციის მეშვეობით და ამ პროცესიდან მოხსნა რაიმე სახის მოქალაქეობის ქონის საჭიროება. ამ გზით შესაძლებელი გახდა ერთმანეთის სტატუსების ფორმალური აღიარების თავიდან აცილება.

⁹ სამშვიდობო პოლიტიკის 8 ამოცანა, შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრი, ხელმისაწვდომია აქ: <http://smr.gov.ge/DetailsPage.aspx?ID=91>

სამშვიდობო ინიციატივის ეს კონკრეტული მექანიზმები აჩვენებს, თუ როგორ ხდება პრაქტიკაში სტატუსის საკითხის გვერდზე გადადება, როდესაც ადგილი აქვს ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ გარკვეული სერვისების მიღებას. რა თქმა უნდა, მიზანი და მონოდებაც მეორე მხარის მიმართ არის ჰქონდეთ იგივე ხედვა და მიდგომა, რომ არ მოხდეს ამგვარი მიღებისთვის ხელის შეშლა ან მთლიანი პროცესის შეფერხება პოლიტიზაციის გზით.

ევროკავშირის პოლიტიკა ეხება არალიარებას, თუმცა ეფუძნება ჩართულობას, რომელიც სწორედ გულისხმობს ამ ერთეულებში სხვადასხვა შესაძლებლობების მინოდებას არალიარების მტკიცე და განუხრელი პოზიციისთვის საფრთხის შექმნის გარეშე. ევროკავშირის სტრატეგიული ინტერესია ცენტრალური აქტორი იყოს საქართველოში კონფლიქტის მშვიდობიან მოგვარებაში¹⁰, თუმცა არ დათმოს მისი ტერიტორიული მთლიანობა¹¹. ამგვარად, ევროკავშირი იჭერს იმავე პოზიციას - გვერდზე დებს სტატუსის საკითხს, როდესაც საქმე ეხება ჩართულობას, სხვადასხვა პროგრამებისა და პროექტების დაფინანსებას და განხორციელებას, თუმცა სხვადასხვა საერთაშორისო ფორმატების ან სხვა აქტორებთან დიალოგის ფარგლებში, კონფლიქტის მშვიდობიან მოგვარებას ინარჩუნებს დღის წესრიგის მთავარ საკითხად¹². მიუხედავად იმისა, რომ მარტივი არ არის, ამ გზით ევროკავშირი ცდილობს დააბალანსოს მისი პოლიტიკის ორი ყველაზე მნიშვნელოვანი მიმართულება და უზრუნველყოს, რომ ერთმა მეორე არ დააზიანოს.

გამოყენებული ტერმინოლოგია

მიუხედავად აშკარა მცდელობისა დოკუმენტები მიმზიდველი ყოფილიყო მეორე მხარისთვის, ხოლო ჩართულობის ინსტრუმენტები მაქსიმალურად სტატუს-ნეიტრალური, 2010 წელს საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებულმა აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონთან/სამხრეთ ოსეთთან ჩართულობის სტრატეგიამ და სამოქმედო გეგმამ ვერ მოახერხა რუსეთის ფედერაციის მიერ ამ ტერიტორიების ოკუპაციისაზე ძლიერი მინიშნების თავიდან აცილება. თავად სტრატეგიის სახელწოდებაც მიუთითებს, რომ ეს არის სტრატეგია „ოკუპირებული ტერიტორიების მიმართ“. მართალია, ამგვარი ტერმინოლოგიის გამოყენების მიზანშეწონილობამ მწვავე დებატები გამოიწვია, თუმცა 2008 წელს რუსეთ-საქართველოს ომიდან ორი წლის გასვლა საკმარისი დრო არ იყო ახლად დამკვიდრებული ტერმინების განმტკიცების საჭიროების უგულვებლყოფისთვის, თუნდაც მეორე მხარის მიერ დოკუმენტის მიმღობის ხათრით.

ომიდან ათი წლის შემდეგ ვითარება უფრო ხელსაყრელი აღმოჩნდა მეტად მოქნილი მოქმედებისათვის. რუსეთის ფედერაციის მიერ საქართველოს ტერიტორიების ოკუპაციის ფაქტის და ტერმინის საერთაშორისო საზოგადოების მიერ უფრო ძლიერმა აღიარებამ¹³ შესაძლებლობა მისცა საქართველოს ხელისუფლებას მეტი პრაგმატიზმი გამოეჩინა და გამოტანილი დასკვნები გაენალიზებინა. 2010 წელს დე-ფაქტო ხელისუფლების წარმომადგენლებმა, სწორედ, ტერმინოლოგია გამოიყენეს ჩართულობის შესაძლებლობებზე უარის თქმის ფორმალურ მიზეზად¹⁴. რა თქმა უნდა, არ არსებობდა მეორე მხარისთვის იმავე მარტივი მიზეზის მიცემის სურვილი და რაციონალურობა. შედეგად, სამშვიდობო ინიციატივამ მთლიან დოკუმენტში შეინარჩუნა სტატუს-ნეიტრალური ტერმინოლოგია. ის არ საუბრობს ქვეყნის სუვერენიტეტის და ტერიტორიული მთლიანობის შესახებ, ასევე არ ეხება ოკუპაციას ან ამ ტერიტორიებზე საქართველოს მიერ რაიმე ხელისუფლების განხორციელებას. ნაცვლად ამისა, ერთეულები მარტივად მოხსენიებულია როგორც „აფხაზეთი და ცხინვალის რეგიონი/სამხრეთ ოსეთი“. ასევე გამოყენებულია სხვა სტატუს-ნეიტრალური ტერმინები, როგორც არის, მაგალითად, „გამყოფი ხაზი“. ამგვარად, ამ ტერიტორიებზე მცხოვრები პირების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების ან

¹⁰ Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the European Parliament plenary session on the conflict in Georgia, Strasbourg, 12 June 2018.

¹¹ Sabine Fisher, The EU's non-recognition and engagement policy towards Abkhazia and South Ossetia, European Institute for Security Studies, Brussels, 1-2 December 2010.

¹² ასოცირების დღის წესრიგი, სქოლიო 3.

¹³ European Parliament resolution on Georgian occupied territories 10 years after the Russian invasion, 2018/2741(RSP); European Parliament resolution on the "Conclusion of the Association agreement with Georgia" 18 December 2014; Council of Europe Parliamentary Assembly resolution 2087, January 26, 2016; OSCE Parliamentary Assembly resolution on the conflict in Georgia, July 2016; NATO Parliamentary Assembly resolution 417 on NATO reassurance and support to partners, November 24, 2014; NATO Secretary General's Annual Report 2015; etc.

¹⁴ Liana Kvarchelia, Georgian policy on Abkhazia: strategy or tactic?, International Alert, The De-Isolation of Abkhazia, April 2011; Sokhumi Slams Tbilisi's Strategy Paper, Civil.ge, 03.02.2010.

ხარისხიან განათლებაზე წვდომის უზრუნველსაყოფად, სამშვიდობო ინიციატივა ცდილობს აქცენტი გააკეთოს მათთვის სერვისებისა და შესაძლებლობების შეთავაზებაზე, ქვეყნის ზოგადი მიზნებისა და პოლიტიკის შესახებ ზედმეტი ფილოსოფიის გარეშე.

ევროკავშირი დიდი ხანია ერიდება საქართველოს რეგიონებთან აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონთან/სამხრეთ ოსეთთან დაკავშირებულ საკუთარ დოკუმენტებში ტერმინი „ოკუპაციის“ მოხსენიებას და უპირატესობას ანიჭებს უფრო სტატუს-ნეიტრალური ოფციების გამოყენებას. ევროკავშირ-საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების მიღების შემდეგაც კი, რომელმაც ნათლად განსაზღვრა ევროკავშირის ოფიციალური პოზიცია, ევროკომისიამ გააგრძელა სხვადასხვა პროგრამულ დოკუმენტებში ტერმინის „გამოყოფილი რეგიონები“ გამოყენება. ზოგიერთი ამტკიცებს, რომ ამგვარი მიდგომა უფრო ხელსაყრელია ევროკავშირისთვის, რადგან ჩართულობისთვის მეტ მოქნილობას აძლევს¹⁵, ხოლო სხვები მიიჩნევენ, რომ მიზეზი არის ევროკავშირის სურვილი უარი არ თქვას აფხაზეთსა და ოსი ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლების სასარგებლო როლზე¹⁶, რომელთა ჩართულობაც ევროკავშირის არალიარების და ჩართულობის პოლიტიკის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს მიმართულებას წარმოადგენს. ნებისმიერ შემთხვევაში, აშკარაა, რომ ევროკავშირს აქვს ნეიტრალური მოთამაშის პოზიციის დაკავების და შენარჩუნების, ჩართულობის გაგრძელების და ისეთი ნაბიჯების არგადადგმის ინტერესი, რამაც შეიძლება მის ჩართულობას საფრთხე შეუქმნას. ნეიტრალური ტერმინოლოგიის გამოყენება, სწორედ, ამ ძალისხმევის ნაწილია.

კონტაქტი დე-ფაქტო ხელისუფლებასთან

კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარებისთვის ევროკავშირი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს დე ფაქტო ხელისუფლების წარმომადგენლებთან ყველა დონეზე, ასევე ადგილობრივ საზოგადოებასთან კომუნიკაციას. რეალურად, ჩართულობის მიმართულება განხილულია, სწორედ, საქართველოს ორ ერთეულში კონტაქტების განვითარების კუთხით, იმისთვის, რომ ევროკავშირს გააჩნდეს ზენოლისა და გავლენის მოხდენის ხელშესახები საშუალებები¹⁷. ეს ასევე მნიშვნელოვნად მიიჩნევა ადგილზე ნეგატიურ ნარატივსა და პროპაგანდაზე ზემოქმედებისთვის.

ევროკავშირი საკუთარ ხილვადობას ზრდის სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციის მეშვეობით განხორციელებული პროგრამებისა და პროექტების საფუძველზე. აღნიშნული მოიცავს სამოქალაქო საზოგადოების უნარ-ჩვევების გაძლიერებას (Civil Society Facility Instrument)¹⁸, სოფლის მეურნეობის განვითარებას (European Neighborhood Program for Agriculture and Rural Development - ENPARD)¹⁹, ნდობის აღდგენის ხელშეწყობას ადგილობრივი ორგანიზაციებისათვის გრანტების გაცემის გზით (Confidence Building Early Response Mechanism - COBERM)²⁰, საერთაშორისო ორგანიზაციების სხვადასხვა პროექტების დაფინანსებას, რომლებიც მოიცავს უსაფრთხოების, განათლების, დიალოგის, თანამშრომლობის და ა.შ. სფეროებს. თითოეული ამ ჩართულობის მიზანია ევროკავშირის ხილვადობის გაზრდა და პროექტების ეფექტიანი განხორციელების უზრუნველსაყოფად გულისხმობს დე ფაქტო ხელისუფლების წარმომადგენლებთან სხვადასხვა დონეზე კონტაქტის დამყარებას. ევროკავშირის დელეგაციის წარმომადგენლები რეგულარულ ვიზიტებს ახორციელებენ აფხაზეთის რეგიონში და ზედამხედველობას უწევენ პროექტებით გათვალისწინებულ აქტივობებს, რაც ასევე უცილობლად გულისხმობს ადგილობრივ ხელისუფლებასთან კონტაქტს.

ამგვარი კონტაქტები კიდევ უფრო თვალსაჩინოა, როდესაც საქმე ეხება დღის წესრიგში არსებულ პოლიტიკურ საკითხებს. 2008 წელს რუსეთ-საქართველოს ომის შედეგების აღმოფხვრისაკენ მიმართული შენევის საერთაშორისო დისკუსიები შესაძლებლობას აძლევს თანა-თავმჯდომარეებს, სადაც ევროკავშირის სპეციალურ წარმომადგენელს სამხრეთ კავკასიაში და საქართველოში კრიზისის საკითხებში განსაკუთრებული როლი უჭირავს, რეგულარულად ჩავიდნენ საქართველოს რეგიონებში აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში/სამხრეთ ოსეთში და შენევის მოლაპარაკებებში ჩართულ დე-ფაქტო ხელისუფლე-

¹⁵ Bruno Coppieters, 'Statehood', 'de facto Authorities' and 'Occupation': Contested Concepts and the EU's Engagement in its European Neighborhood, *Ethnopolitics*, 2018, ISSN: 1744-9057.

¹⁶ Thomas de Waal, *Enhancing the EU's Engagement with Separatist Territories*, Carnegie Europe, January 17, 2017

¹⁷ Sabine Fisher, სქოლიო 11.

¹⁸ Civil Society Facility (Georgia), European Commission, ENI/2015/037-875

¹⁹ European Neighbourhood Programme for Agriculture and Rural Development (ENPARD), European Commission, ENI/2014/037-364.

²⁰ მეტი ინფორმაცია ხელმისაწვდომია აქ: <http://www.coberm.net/>.

ბის მაღალი დონის წარმომადგენლებთან განიხილონ დღის წესრიგში არსებული საკითხები. ამგვარ არა-ფორმალურ კონტაქტებს ასევე ადგილი აქვს ჟენევის კულუარებში. უფრო დაბალ დონეზე კი, ევროკავშირის მონიტორინგის მისიის წარმომადგენლებს მეორე მხარესთან ინტერაქციის შესაძლებლობა აქვთ ყოველთვიურად გამართულ ინციდენტების პრევენციისა და მათზე რეაგირების მექანიზმის (IPRM) შეხვედრების ფარგლებში.

საქართველოს მთავრობისთვის დე-ფაქტო ხელისუფლების წარმომადგენლებთან კონტაქტი წინააღმდეგობრივი და სენსიტიურია. კვლავ რჩება რისკი, რომ მოხდება გარკვეული ერთეულების ლეგიტიმაცია ან რუსეთის ფედერაციისგან, როგორც საქართველოს რეგიონებზე აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონზე/სამხრეთ ოსეთზე ეფექტური კონტროლის განმარტოვებული საოკუპაციო რეჟიმისგან, პასუხისმგებლობის დე-ფაქტო ხელისუფლების წარმომადგენლებზე გადატანა, რომლებსაც არ გააჩნიათ მნიშვნელოვანი თემებზე დამოუკიდებელი გადაწყვეტილებების მიღების უნარი. თუმცა, ამგვარი ფრთხილი მიდგომა ძირითადად გულისხმობს ისეთი კონტექსტის/ფორმატების თავიდან აცილებას, როდესაც მეორე მხარეს მარტივად შეეძლება ინტერაქცია ბოროტად გამოიყენოს აღიარების მიზნებისთვის. არა-ფორმალურ გარემოში საქართველოს მთავრობა არასდროს მორიდებია მეორე მხარესთან საუბარს, განსაკუთრებით პირდაპირი დიალოგის შეთავაზების შემდეგ²¹, ან ჩართულობის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული სამეკავშირეო ოფისის შენარჩუნებისას, რომელიც არაფორმალური კომუნიკაციის არხია თბილისსა და სოხუმს შორის.

სამშვიდობო ინიციატივა ეფუძნება ადგილობრივი საზოგადოების საჭიროებებისა და ინტერესების ირგვლივ პირდაპირი დიალოგის და თანამშრომლობის პრინციპს და ღიად აცხადებს, რომ:

„ამ ინიციატივის სრულფასოვანი განხორციელების მიზნით, იძლევა შესაბამის დაინტერესებულ აქტორებს შორის ჩართულობის, დიალოგისა და თანამშრომლობის შესაძლებლობას, რაც საქართველოს მთავრობის უპირატესი ამოცანაა“; და

„აღნიშნული ინიციატივა ღიაა დიალოგის და თანამშრომლობისათვის, ქმნის სივრცეს ყველა დაინტერესებული აქტორის კონსტრუქციული მონაწილეობისთვის. ამასთან, იძლევა შესაძლებლობას გამყოფი ხაზების ორივე მხარეს მცხოვრები საზოგადოებების წარმომადგენლებისთვის ჩაერთონ საზოგადოებრივ დიალოგში, როგორც სავაჭრო-ეკონომიკური საკითხების, ისე სხვა საინტერესო მიმართულებების განხილვისთვის (როგორც არის განათლება, გარემოს დაცვა და სხვა), განსაზღვრონ საერთო ინტერესები და გამონვევები, ასევე, მათი გადანყვევის გზები. შესაძლებელია განხილული იქნას დიალოგის სხვადასხვა ფორმები და პლატფორმები.“

ამგვარად, სამშვიდობო ინიციატივა ითვალისწინებს მის განხორციელებასთან, და არა მხოლოდ მასთან, დაკავშირებული რიგი საკითხების განხილვის შესაძლებლობას, ყველა რელევანტური აქტორის ჩართულობით და სხვადასხვა ფორმატის გამოყენებით. რეალურად, ეს არის არა მარტო შესაძლებლობა, არამედ ღია მოწვევა დიალოგისა და თანამშრომლობისკენ. საქართველოს მთავრობა მკაფიოდ ადასტურებს მზაობას შექმნას და ჩაერთოს შესაბამის პლატფორმებში, როგორც სამშვიდობო ინიციატივის და მისი კონკრეტული მექანიზმების ასამოქმედებლად, ასევე მეორე მხარის მიერ შეთავაზებული ნებისმიერი მისთვის საინტერესო საკითხის განსახილველად. აღნიშნული მოგვაგონებს კვიპროსში ეფექტურად გამოყენებულ საზოგადოებრივი/ბი-კომუნალური დიალოგის ინსტრუმენტს, რომელიც განიხილავს გადაადგილების, განათლების, ვაჭრობის, გარემოს დაცვის და სხვა საკითხებს²². შესაბამის კომიტეტებს უძღვებიან მთავრობის და დე-ფაქტო ხელისუფლების წარმომადგენლები, რომელებიც მოქმედებენ თავიანთი პირადი სახელით. აღნიშნულს თან არ სდევს აღიარების რისკი, რადგან ამად ვერ ჩაითვლება სამშვიდობო პროცესის ფარგლებში უბრალო შეხვედრები თანამდებობრივი რეგალიების გარეშე²³.

ამგვარად, საქართველოში კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარების გზაზე, სამშვიდობო ინიციატივამ გააძლიერა დიალოგისა და ინტერაქციის შესაძლებლობა, მისცა რა ყველა ჩართულ აქტორს მეტი საშუალება კონტაქტების გაფართოებისა და ჩართულობის დამატებითი სფეროების განხილვისათვის.

²¹ Georgian PM for 'Direct Dialogue' with Breakaway Regions, RFE/RL's Georgian Service, August 9, 2013; Georgian PM under fire after call for 'direct dialogue with Abkhazians and Ossetians', OC Media, 13 March 2018.

²² Progress towards a settlement in Cyprus, Report of the Secretary-General, Security Council, 14 June 2018.

²³ James Ker Lindsay, Engagement without recognition: the limits of diplomatic interaction with contested states, International Affairs, 91 (2), pp. 1-16, ISSN 0020-5850s.

ჩართულობის უფრო ფართო შესაძლებლობები – ვაჭრობა და ეკონომიკური კავშირები

სამშვიდობო ინიციატივის მიერ წარმოდგენილი მთავარი სიახლე ეხება აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონთან/სამხრეთ ოსეთთან გამყოფი ხაზების გასწვრივ ვაჭრობის და ეკონომიკური საქმიანობის შესაძლებლობების გახსნას. ამ დრომდე, სამართლებრივი თვალსაზრისით, ნებისმიერი სახის ეკონომიკური ტრანზაქცია, მათ შორის გამყოფი ხაზების გასწვრივ, ხვდებოდა ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ საქართველოს კანონით დანესებული შეზღუდვების ქვეშ²⁴. სამშვიდობო ინიციატივამ განსაზღვრა კონკრეტული ჩარჩო ეკონომიკური ინტერაქციისთვის, რაც აღარ ჩაითვლება უკანონოდ, თუმცა დადგენილი ჩარჩოს მიღმა გარკვეული ტრანზაქციების უკანონო ხასიათის შენარჩუნების მიზნით, თავად კანონი ოფიციალურად არ შეცვლილა.

ადგილობრივი მოსახლეობის საჭიროებებზე რეაგირების, სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების და ჩართულობის, ასევე გამყოფი ხაზების მიღმა გადაადგილების და კონტაქტების უფრო ფართო შესაძლებლობების შექმნის მიზნით, საქართველოს მთავრობამ გამონახა კონკრეტული გამოსავალი და გზები ბიზნესთან დაკავშირებული საქმიანობის განვითარებისა და ლეგალიზაციისთვის. ამ კუთხით არცთუ უმნიშვნელო როლი შეასრულა მოლდავეთის გამოცდილებამ და ევროკავშირი-საქართველოს დაახლოების მიზმიდევლმა პროცესმა. ასოცირების შესახებ ხელშეკრულების ფარგლებში საქართველოსთვის მინიჭებული თავისუფალი ვაჭრობის შესაძლებლობები საინტერესო ინსტრუმენტი აღმოჩნდა აფხაზეთისა და ოსების პროცესში ჩართვის საკითხისადმი კრეატიული მიდგომისთვის.

მოლდავეთის მსგავსად, სადაც დნესტრისპირეთის კომპანიები რეგისტრაციას გადიან და ევროკავშირის მიერ საექსპორტო ოპერაციებისთვის მოთხოვნილ წარმოშობის სერტიფიკატს კომინოვში იღებენ,²⁵ სამშვიდობო ინიციატივა ევროკავშირში, ან ნებისმიერ სხვა ქვეყანაში ბიზნეს საქმიანობისთვის ითვალისწინებს აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონიდან/სამხრეთ ოსეთიდან ფიზიკური პირების და კომპანიების რეგისტრაციას საქართველოს კონტროლირებად ტერიტორიაზე და საჭიროების შემთხვევაში წარმოშობის სერტიფიკატის მიღებას. მოლდავეთის მაგალითისგან მთავარი განსხვავება არის ის, რომ ფიზიკურ პირებს და კომპანიებს შესაძლებლობა აქვთ დარეგისტრირდნენ სტატუს-ნეიტრალური გზით, ზემოთ განხილული პირადი ნომრის საფუძველზე, საქართველოს მოქალაქეობის ან საქართველოსადმი კუთვნილების აღიარების გარეშე. აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში წარმოშობილი ან წარმოებული საქონელი საქართველოს შიდა ბაზრებზე ასევე შეიძლება განთავსდეს სტატუს-ნეიტრალური მარკირებით, საქართველოს რაიმე ფორმით ხსენების გარეშე. მაშინ, როდესაც თავად ევროკავშირი მკაცრ წესებს აწესებს საქონლის იმპორტისთვის, კომპანიებს აფხაზეთიდან და ცხინვალის რეგიონიდან/სამხრეთ ოსეთიდან შესაძლებლობა აქვთ მიუთითონ საქართველოს კონტროლირებად ტერიტორიაზე რეგისტრაციის მისამართი და ამგვარად, კომპანიის ქვეყნისადმი მიკუთვნების გარეშე, უბრალოდ დაადასტურონ კომპანიის რეგისტრაციის ფაქტი.

ევროკავშირის გარდა, იმავე სქემის გამოყენების შესაძლებლობას საქართველო იძლევა სხვა ქვეყნებთან თავისუფალი ვაჭრობის შემთხვევაშიც, ვისთანაც პრივილეგირებული გადახდის რეჟიმი მოქმედებს (როგორც არის, თურქეთი, დსთ-ს წევრი ქვეყნები, ჩინეთი ან ევროპული თავისუფალი ვაჭრობის ასოციაციაში (EFTA) შემავალი ქვეყნები). წვდომის და აუცილებელი პროცედურების გამარტივების მიზნით, ინიციატივა ასევე მოიცავს აფხაზეთის რეგიონთან გამყოფი ხაზის გასწვრივ ვაჭრობასთან დაკავშირებული ინფრასტრუქტურის განვითარებას.

ჩართულობისა და სავაჭრო ოპერაციების წახალისებისთვის, სამშვიდობო ინიციატივა საუბრობს გამყოფი ხაზების მიღმა ეკონომიკური ტრანზაქციების გადასახადებისგან გათავისუფლებაზე. ამ მხრივ ყველაზე ნიშანდობლივია, რომ გათავისუფლება, ასევე ზოგადად ეკონომიკური შეზღუდვების მოხსნა, ეხება არა მხოლოდ ადგილობრივ მოსახლეობას, რომლებიც პირად ნომერს ან საქართველოს მოქალაქეობას ფლობენ, არამედ ასევე უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს. პრაქტიკაში ეს გულისხმობს გამყოფი ხაზის გასწვრივ სავაჭრო ოპერაციებით დაინტერესებული ნებისმიერი საერთაშორისო ან უცხოური კომპანიისთვის საინვესტიციო შესაძლებლობების გახსნას, რაც მოიცავს აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის ეკონომიკური გაძლიერების მყარ შესაძლებლობებს. შედეგად, ხდება გარეშე სამყარო-

²⁴ Adopted on 23 October 2008.

²⁵ Valeriu Chiveri, Activity of the business community in the Transnistrian region in the conditions of the unsettled conflict, Institute for European Policy and Reform (IPRE), June 2016.

სთან პირდაპირ ეკონომიკურ კავშირებთან დაკავშირებული დარჩენილი შეზღუდვების, რაც უცილობლად საფრთხეს შეუქმნიდა არალიარების პოლიტიკას, დაბალანსება ნეიტრალური და პრაქტიკული გზით.

შემოთავაზებული ჩარჩოთი საქართველო ახერხებს სენსიტიურ გარემოში ეფექტურ ნავიგაციას. არალიარებასთან დაკავშირებით ძლიერი პოზიციის არარსებობის გამო, რასაც ადგილი არ აქვს კვიპროსის შემთხვევაში,²⁶ სამშვიდობო ინიციატივა იძლევა აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში/სამხრეთ ოსეთში ბიზნეს აქტივობის შესაძლებლობას ადამიანთა შორის ინტერაქციის და მათი კეთილდღეობის უზრუნველყოფის მიზნით, ამასთან, ხდება დე ფაქტო აღიარების საფრთხეების თავიდან აცილება, რაც საკმაოდ რეალურია, როდესაც საქმე ეხება ეკონომიკურ ურთიერთობებს მოუგვარებელი კონფლიქტების ფარგლებში.²⁷

ევროკავშირის არალიარების და ჩართულობის პოლიტიკის ერთ-ერთი ყველაზე სადავო მიმართულება ეხებოდა ეკონომიკურ ნაწილს. ევროკავშირი დიდი ხანია მოითხოვდა ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ კანონის გადახედვს, მათ შორის დანესებული ეკონომიკური შეზღუდვების ნაწილში.²⁸ ვაჭრობა და ეკონომიკური კავშირები მიიჩნეოდა ჩართულობის მძლავრ ინსტრუმენტად იმ შემთხვევაში, თუ აღნიშნული არ წავიდოდა იმდენად შორს, რომ გამოენვია დე-ფაქტო აღიარება.²⁹ ამ მიმართულებით მკაფიოდ აღინიშნა, რომ:

„აფხაზეთთან და სამხრეთ ოსეთთან ჩართულობის სურვილის შემთხვევაში, ევროკავშირმა უნდა მოიძიოს წარმოსახვითი გზები არსებული ინსტრუმენტების გამოსაყენებლად. მეტი ფინანსური რესურსია მოსაძიებელი კონფლიქტის ხაზებზე კერძო წარმოების და ეკონომიკური ინტერაქციის მხარდასაჭერად.“³⁰

ეკონომიკური ჩართულობა ასევე მიიჩნევა კონფლიქტური ადგილების დე-იზოლაციის მთავარ ინსტრუმენტად, რაშიც კვლავ გამოსაყენებელია მოლდავეთის გამოცდილება:

„დე-იზოლაცია ფებდაფებ მიყვება გაზრდილ ეკონომიკურ და საზოგადოებრივ ინტერაქციას. საჭიროა სხვადასხვა დონეზე ეკონომიკური ჩართულობის დაწყება. ინტერაქციის წასახალისებლად უნდა განვიხილოთ მექანიზმები. დნესტრისპირეთის შემთხვევაში გამოყენებული შეთანხმება შეიძლება გამოდგეს ინსპირაციის წყაროდ: 2006 წლიდან მოყოლებული დნესტრისპირეთის კომპანიებს, რომლებიც მოლდოვაში რეგისტრირდებიან, შეუძლიათ ისარგებლონ ევროკავშირის სავაჭრო პრეფერენციებით და ევროკავშირის ქვეყნებთან ექსპორტით.“³¹

აფხაზეთთან და ცხინვალის რეგიონთან/სამხრეთ ოსეთთან სავაჭრო შესაძლებლობების დივერსიფიკაცია ასევე იძლევა რუსეთზე დამოკიდებულების და მისი მზარდი ინტერესის შემცირების შესაძლებლობას,³² რაც ევროკავშირის და საქართველოს პოლიტიკის საერთო მიზანია. ამასთან, არანაკლები მნიშვნელობა ენიჭება ადგილობრივ მოსახლეობაში ევროკავშირის ხილვადობის და მიმზიდველობის გაზრდას.

ევროკავშირის სიკეთეების და შესაძლებლობების გაზიარება

ევროკავშირის და საქართველოს კიდევ ერთი საერთო მიზანი და მიდგომა, რაც უკვე თარგმნილია ერთობლივ ვალდებულებაში,³³ არის ევროკავშირ-საქართველოს დაახლოების პროცესიდან გამომდინარე სიკეთეების და შესაძლებლობების მარტივად ხელმისაწვდომობა საქართველოს რეგიონებში აფხაზეთსა

²⁶ UN Security Council resolution 550 (1984) of 11 May 1984.

²⁷ Legal Consequences for States of the Continued Presence of South-Africa in Namibia notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), ICJ Reports (1971).

²⁸ ასოცირების დღის წესრიგი, სქოლიო 3; ENP Country Progress Report 2014, Brussels, 25 March 2015; ENP Country Progress Report 2013, Brussels, 27 March 2014; ENP Country Progress Report 2012, Brussels, 20 March 2013; etc

²⁹ Urban Jaska, EU Policy Options towards Post-Soviet De Facto States, The Polish Institute of International Affairs, No. 6 (159), October 2017.

³⁰ Sabine Fischer, სქოლიო 11.

³¹ იგივე.

³² Franziska Smolnik, Lessons Learned? The EU and the South Caucasus De Facto States, International Relations and Security Network, Zurich – 1/3/2013.

³³ ასოცირების დღის წესრიგი, სქოლიო 3

და ცხინვალის რეგიონში/სამხრეთ ოსეთში მცხოვრები საზოგადოებებისთვის. არც საქართველოს და არც ევროკავშირს არ სურთ ისეთ ვითარებაში აღმოჩენა, როდესაც ამ ტერიტორიებზე მცხოვრებ პირებს შეეძლებათ გამართლებულად იდავონ ზრუნვის და სერვისების ნაკლებობაზე, რაც ხელმისაწვდომია გამყოფი ხაზის მეორე მხარეს მცხოვრები პირებისთვის, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ამგვარი სიკეთეები ეხება ისეთ მნიშვნელოვან შესაძლებლობებს, როგორც არის ევროკავშირის/შენგენის ქვეყნებში უფიზო მიმოსვლა, მათთან თავისუფალი ვაჭრობა და ევროპულ საგანმანათლებლო პროგრამებში ჩართვა. ამ კუთხით ასევე საყურადღებოა მოლდავეთის და კვიპროსის გამოცდილება. მიუხედავად იმისა, რომ კონფლიქტის ფართომასშტაბიანი მოგვარება არ მომხდარა, ევროკავშირის სიკეთეებმა ამ ქვეყნებში გააძლიერა მშვიდობა და გაზარდა კონფლიქტური ნაწილებიდან ჩართულ პირთა რიცხვი.³⁴

კონფლიქტის სენსიტიური გარემოს და აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის მოსახლეობის მიერ ვალიდური სამგზავრო, განათლების, ვაჭრობასთან დაკავშირებული ან სხვა კანონიერი დოკუმენტების არქონის გამო, როგორც ევროკავშირი, ისე საქართველო შეზღუდული არიან ამ საზოგადოებებისთვის ყველა სერვისის უპირობოდ მიწოდებაში. უკანონო რუსული ან ადგილობრივი „დოკუმენტების“ პირობებში, ეს გამოიწვევდა ამ უკანასკნელთა ლეგიტიმაციას და ბზარს შეიტანდა არალიარების პოლიტიკაში. ევროკავშირმა თავად დაუკავშირა ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმების აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონთან/სამხრეთ ოსეთთან მიმართებაში მოქმედება საქართველოს მიერ მათზე ეფექტური კონტროლის აღდგენას.³⁵

ამგვარად, უკანონო დოკუმენტების საერთაშორისოდ მისაღებ დოკუმენტებად გარდაქმნისთვის აუცილებელი იყო სხვადასხვა გზების და პროცედურების მოძიება. სამშვიდობო ინიციატივამ, ორივე მხარისთვის მისაღები ჩარჩოებისა და მექანიზმების შექმნით, მოაგვარა ეს ხარვეზი. რეგისტრაციისა და ბიზნეს ოპერაციებისთვის სტატუს-ნეიტრალური შესაძლებლობების გარდა, სამშვიდობო ინიციატივასთან მიზმულმა საკანონმდებლო ცვლილებებმა შესაძლებელი გახადა ხელთ არსებული უკანონო დოკუმენტების გამოყენება უფიზო მიმოსვლისთვის საქართველოს პასპორტის ან საქართველოს მიერ გაცემული სხვა სამოქალაქო დოკუმენტების ასაღებად. აღნიშნული შესაძლებლობა ასევე უკავშირდება არალიარებულ დანესებულებაში მიღებული უმაღლესი განათლების აღიარების დამადასტურებელი აქტის მიღებას, რითაც გზა იხსნება ევროპულ საგანმანათლებლო პროგრამებში ჩართვისა და საზღვარგარეთ სწავლისთვის.

დასკვნა

ევროკავშირის და საქართველოს პოლიტიკა, რომელთა მიზანია საქართველოს რეგიონების აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის არალიარების შენარჩუნება და ამასთან მათთან ღრმა ჩართულობა, მეტად დაუახლოვდნენ ერთმანეთს, ვიდრე ოდესმე. საქართველოს მთავრობის ახალმა ინიციატივამ გაითვალისწინა 2010 წელს ევროკავშირის მიერ განსაზღვრული ფაქტიურად ყველა მიდგომა და ხედვა. უფრო მეტიც, მან ევროკავშირის მოსაზრებები გადათარგმნა კონკრეტულ ინსტრუმენტებში და ჩარჩოებში, რითაც მოახდინა ამ დრომდე ძირითადად ფურცელზე დარჩენილი პოლიტიკის თეორიული ნაწილის მატერიალიზება. ევროკავშირს არ ჰქონია სრულფასოვანი ჩართულობის და საკუთარი მიდგომების რეალიზების შესაძლებლობა, რადგან ეს რთულად შესაძლებელია და შეიძლება კონტრ-პროდუქტიულიც აღმოჩნდეს მეპატრონე ქვეყნის თანხმობისა და ხელშეწყობის გარეშე.³⁶ ამ უკანასკნელის შემთხვევაშიც კი, ევროკავშირმა ვერ გამოიხატა „ნარმოსახვითი გზები“ და რაიმე სახის მზა რეცეპტები პროგრესის მისაღწევად.

სამშვიდობო ინიციატივა შეეხო ევროკავშირის პოლიტიკის ყველა ძირითად მიმართულებას. აფხაზეთიდან და ცხინვალის რეგიონიდან/სამხრეთ ოსეთიდან საზოგადოებების, თუნდაც დე-ფაქტო ხელისუფლებების დონეზე, სხვადასხვა სფეროში ჩართულობისთვის კონკრეტული ჩარჩოების შექმნისას, მან დაიცვა მკაცრი ბალანსი არალიარებასა და ჩართულობას შორის. ევროკავშირი-საქართველოს დაახლო-

³⁴ Stanislav Secieru, The visa-free 3D effect: Georgia, Moldova and Ukraine, European Institute for Security Studies, October 2017; Amat Adarov and Peter Havlik, Benefits and Costs of DCFTA: Evaluation of the impact on Georgia, Moldova and Ukraine, Vienna Institute for International Economic Studies and Bertelsmann Stiftung, Joint Working Paper, December 2016.

³⁵ ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების შესახებ შეთანხმება, მუხლი 429, სქოლიო 2.

³⁶ Urban Jaska, სქოლიო 29.

ების წინ წასული პროცესის წყალობით, საქართველოს მიერ მეორე მხარისთვის გაკეთებული შეთავაზება აღარ არის ცალმხრივი. ყველაფერი გარდაუვლად უკავშირდება ევროკავშირთან ინტერაქციის და ჩართულობის შესაძლებლობას და ამგვარად წარმოადგენს ფანჯარას ევროპაში. გამყოფი ხაზების გასწვრივ ვაჭრობა არ შემოიფარგლება მხოლოდ განსაზღვრული სივრცის შიგნით საქონლის გაცვლით, არამედ მოიცავს ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებთან ეკონომიკურ კავშირებს. განათლება აღარ გადის მხოლოდ ქართული უნივერსიტეტების დონეზე, არამედ მიდის იმდენად შორს, რამდენადაც ევროპული უნივერსიტეტები შეიძლება იყვნენ. კონტაქტები და ფორმატები შესაძლებელია გახდეს მაქსიმალურად მრავალფეროვანი და მოიცვას ყველა შესაძლო სფერო და დაინტერესებული აქტორი, რომელთა მოსმენაც საჭიროა.³⁷ მეორე მხარის მიერ დათანხმების და მიღების შემთხვევაში, უფრო ხელშესახები ხდება თვით-დანესებული იზოლაციიდან გამოსვლის, გარე სამყაროსთან მჭიდრო ურთიერთობების დამყარების და ადამიანების უკეთეს გარემოში, კეთილდღეობის უფრო მაღალი შანსებით ცხოვრების რეალური შესაძლებლობები. და ეს ყველაფერი ხდება ევროკავშირის და საქართველოს პოლიტიკის სრული თანხვედრით, არამხოლოდ თეორიული მოსაზრებების გათვალისწინებით, არამედ რეალური და ცოცხალი მექანიზმების საფუძველზე ყველაფრის პრაქტიკაში ასახვითა და ამოქმედებით, რომლის მიზანიც არის წლების განმავლობაში აქტიურად მოთხოვნილი კონფლიქტის თანდათანობით ტრანსფორმაცია.³⁸ სწორედ, ამიტომ, საქართველოს მთავრობის მიერ წარდგენილია ახალი სამშვიდობო ინიციატივა „ნაბიჯი უკეთესი მომავლისკენ“ შესაძლებელია გახდეს რეალური გზამკვლევი ევროკავშირისთვის მისი არალიარებისა და ჩართულობის პოლიტიკის განხორციელების გზაზე.

³⁷ Toivo Klaar on Geneva Talks, Engagement with Sokhumi, Tskhinvali, Civil.ge, 08/02/2018.

³⁸ Benedikt Harzl, Stepping up the EU's Engagement in the Conflicts of the Caucasus, Eastern Voices: Europe's East Faces an Unsettled West, Thomas de Waal, Whither the South Caucasus?, თავები 6 და 7, Center for Transatlantic Relations, 2017; Sabine Fischer, სქოლიო11; Franziska Smolnik, სქოლიო 32.